

*Helena Brodowska-Kubicz*

## U NARODZIN SAMORZĄDU WIEJSKIEGO

Mówiąc o narodzinach samorządu wiejskiego w jego nowożytnym kształcie, powstałym w warunkach zanikania zasady patrymonialnej w administracji lokalnej wraz z wprowadzeniem w pełni czynnika państwowego, nawiążę do trzech tradycji tego procesu na ziemiach polskich. Pierwsza dała impuls reformowania gminy wiejskiej, w ramach której rodziły się załóżki samorządu opartego na prawie Napoleona wprowadzonym w Księstwie Warszawskim. Za wzorem francuskim wypierane były przedziały stanowe, zniesione poddaństwo chłopów i przyznana im wolność osobista, poza prawem niczym nie zagwarantowana. Powodowało to, że sytuacja chłopów była nie zmieniona, zależna od właścicieli dóbr dysponujących pańszczyzną i posiadających pełną własność gruntową. Mieszkańcom gminy zostały przyznane trzy podstawowe prawa umożliwiające powstanie samorządu, a mianowicie: prawo wyborów do zgromadzeń gminnych, powoływanie rad i udział w zgromadzeniach ogólnych gminy. Radę określał prawodawca jako organ obradujący i kontrolujący, posiadający prawo podejmowania decyzji w sprawie użycia majątku gminy oraz zaspokajania potrzeb lokalnych gminy (takich jak: budowanie dróg, mostów, szkółek publicznych), uchwalania budżetu, nakładania podatków, nazywanych składkami miejscowymi. Prawodawca nawiązywał tu w wielu przypadkach do tradycji polskich. Przewidując powoływanie rad w gminach upowszechniano znaną praktykę z niektórych dominiów, gdzie rady gromadzkie organizowały pomoc dotkniętym klęskami żywiołowymi, starcom, sierotom i innym potrzebującym.

Wykonanie uchwał rady zlecał prawodawca wójtowi uważanemu za organ administracji lokalnej, za urzędnika państwowego. Miał on przedkładać radzie rachunki z użycia dochodów gminy oraz odpowiadać za inne sprawy mu powierzone. Rada zaś miała prawo do wydawania opinii na temat wójta i jego działalności dla prefekta, stawiania wniosku o jego zwolnienie, gdy był źle oceniany. Od wójta była wymagana umie-

jętność pisania, co przy powszechnym analfabetyzmie chłopów eliminowało ich z możliwości obejmowania wójtowskiego urzędu. Oznaczało to, że jednostki administracji terenowej mogły utrzymywać się nie zmienne, a urząd wójta przechodził po dawnemu w ręce pana wsi. „Tak więc — jak stwierdzał Stanisław Kutrzeba — administrację lokalną oddano za Księstwa w ręce urzędników, a jedynie czynnik społeczny uwzględniano w pewnej mierze przy nominacji wójtów, od których nie wymagano specjalnych kwalifikacji urzędniczych” i którzy z kolei nie otrzymywali wynagrodzenia.

Uznanie wójta za urzędnika oznaczało zerwanie z patrymonialną zasadą systemu feudalnego, a wprowadzenie wyłącznie czynnika państwowego. Nie do końca doprowadzona reforma gminy patrymonialnej nie uczyniła z niej wyłącznie ogniwa administracji państwa. Uzależniona od dominium gmina łączyła w swoich funkcjach zadania dwojakie — względem pana włości i państwa. Dualizm ten będzie ciążył przez parę dziesięcioleci na kształtowaniu się gminy, jako ogniwa administracji państwa i jego organów władzy oraz na formowaniu się samorządu.

Znakiem postępu prawodawcy Księstwa było wyposażenie gminy w radę o ograniczonych wprowadzone kompetencjach, a w praktyce nie powoływana do życia. Mimo to stanowiła ona zapowiedź stworzenia obok władz państwowych organu samorządu, wybieranego na zgromadzeniach gminnych. Otwierało to problem nowożytnej gminy, najtrudniejszy do rozwiązania — zharmonizowanie zadań czynnika państwowego z czynnikiem społecznym.

Jak trudna była sprawa powiązania w gminach na ziemiach polskich zadań wynikających z potrzeb państwa zaborczego i nakazów jego administracji z interesami lokalnymi mieszkańców danej gminy, świadczy reforma Stanisława Staszica wprowadzona w jego dobrach hrubieszowskich. Jest to druga z trzech wspomnianych na początku tradycji związanych z narodzinami samorządu wiejskiego. W pewnym stopniu nawiązywała do kierunku wytkniętego przez prawodawcę Księstwa Warszawskiego, nie tyle w reorganizacji gminy, co w uspołecznieniu Towarzystwa, w ramach którego pozostawała gmina, będąc jego ogniwem łączącym z instytucją zaborczego państwa.

Staszic nie reformował gminy, włączył ją, jaką była, do Towarzystwa Rolniczego Hrubieszowskiego utworzonego w 1816 r. Gmina w fundacji Staszica liczyła 8 wsi z urzędem w głównej siedzibie Towarzystwa w Dziekanowie. Po reorganizacji administracji państwa w 1859 r. i powiększeniu obszaru Towarzystwa, kilka jego wsi weszło w skład drugiej gminy z siedzibą w Jarosławcu.

Pozostałością dawnych stosunków ciężącą na gminie hrubieszowskiej był wójt dziedziczny, którą to funkcję pełnił prezes Towarzystwa. Wy-

wolywało to krytykę współczesnych, m. in. Adama Mickiewicza, czemu dał on wyraz w wykładach literatury słowiańskiej w Paryżu. Uznanie cieszyła się fundacja Staszica w kołach postępowych, liberalno-demokratycznych (za zniesienie pańszczyzny, nadanie praw gruntowych chłopom, którzy mogli również nabywać ziemię z dóbr folwarcznych i zagospodarowywać ją z pomocą Towarzystwa, korzystając z pozostawionych do jego dyspozycji dóbr wspólnych: lasów, karczem, magazynów zbożowych oraz z funduszu kasy pożyczkowo-oszczędnościowej — instytucji nowo założonej w ramach Towarzystwa).

W myśl założeń fundatora Towarzystwa mieszkańcy wsi prowadzili szereg instytucji użyteczności społecznej, które chłopom wsi pańszczyżnianych nie były w ogóle znane lub też występowały sporadycznie tylko w niektórych oczynszowanych dobrach magnackich. Były to własne szkoły, szpital, magazyny zbożowe, bank pożyczkowy, instytucja dla starców i inwalidów oraz stała opieka nad sierotami, a także nigdzie ówczesnie nie spotykany fundusz stypendialny dla zdolnej, uczącej się młodzieży. Towarzystwo wykształciło własnego lekarza, który pracował w szpitalu w Hrubieszowie opiekując się członkami Towarzystwa i ich rodzinami, oraz stale zatrudnionego geometrę. Wybudowało i utrzymywało pięć szkół, płaciło pensję roczną nauczycielom, zaopatrywanym też w opał i produkty rolnicze. W Towarzystwie mieli oni uposażenie wyższe od nauczycieli szkółek parafialnych i utrzymywanych z funduszu Izby Edukacyjnej. Nauczyciele szkół Towarzystwa, wychowawcy kilku pokoleń młodzieży, byli powiązani z całym środowiskiem społecznym i cieszyli się jego uznaniem.

Gmina hrubieszowska była naówczas jedyną, w której chłopci przez swoich delegatów i Radę Gospodarczą gospodarzyli i współrzadzili, pod przewodnictwem prezesa powołanego przez założyciela fundacji, ogółem spraw Towarzystwa. Z jego dziedziczną funkcją łączył Staszic utrzymanie ciągłości działalności Towarzystwa i zachowanie nadanego w ustawie charakteru tej instytucji. Jej celem było wychowanie chłopów niedawno uwolnionych spod zwierzchnictwa dziedziców, na samodzielnych, rządnych gospodarzy, zatroskanych nie tylko o własne interesy i poprawę bytu swojej rodziny, wrażliwych również na sprawy członków swojej wspólnoty, jaką było Towarzystwo.

Prezes był doradcą Rady Gospodarczej złożonej z 12 osób, wybieranych przez starszych, dobrych ojców rodzin, rządnych gospodarzy, cieszących się szacunkiem współmieszkańców. Wybory odbywały się co trzy lata, gdy ustępowała z Rady jedna czwarta jej członków. Rotacja częściowa pozwalała na zachowanie ciągłości pracy Rady, spożytkowanie doświadczeń. Dzięki niej Rada mogła stać się szkołą samorządności dla większej liczby członków Towarzystwa. Zdawało to egzamin podczas

każdorzazowych wyborów przebiegających w atmosferze pełnej szczerości przy wypowiedzaniu uwag o ustępujących członkach Rady, jak też o zgłaszanych kandydatach. Zdarzało się, że i przed upływem kadencji zdejmowano z funkcji nieposłusznych radnych, uprzednio kilkakrotnie upomnianych na zebraniach Rady. Rzeczą prezesa było czuwanie nad ścisłym przestrzeganiem praw Towarzystwa zawartych w ustawie danej przez Stanisława Staszica, a w wyniku jego starań zatwierdzonej przez cesarza Aleksandra I w 1822 r.

W ten sposób zapewnił Staszic Towarzystwu możliwość działania do wybuchu drugiej wojny światowej, oczywiście po pewnych modyfikacjach ustawy i struktury Towarzystwa Rolniczego Hrubieszowskiego.

Wyróżnikiem samorządu w koncepcji Staszica było oparcie go na czynniku społecznym, ukształtowanym w formie Rady z powoływanymi komisjami i delegowanymi do specjalnych zadań osobami.

Długoletnia praktyka działalności samorządu stała się dobrą szkołą społecznego wychowania kilku pokoleń stowarzyszonych, które tworzyły nową społeczność wiejską, z rozbudzonym poczuciem odpowiedzialności za wspólne sprawy.

Luźno związany z gminą samorząd Rolniczego Towarzystwa Hrubieszowskiego inspirował na gruncie polskim spółdzielczość wiejską do rozwijania samorządnych form działalności. Spółdzielczość rolnicza zachowała i rozwijała tradycję staszycowskiej organizacji samorządu, przestrzegając przede wszystkim dwóch jego zasad: samodzielności i niezależności. Z doświadczeń tej organizacji wynikała sprawa zabezpieczenia działalności samorządu funduszem własnym, który był wspólnym majątkiem stowarzyszonych, zarządzanym przez Radę. Dla spółdzielczości było to wskazanie możliwości tworzenia funduszu społecznego i właściwego nim gospodarowania.

Trzecim nurtem tradycji, które legły u narodzin samorządności w gminach wiejskich stały się wzory narzucone przez zaborców, mocą ustaw reformujących dominialną strukturę społeczno-gospodarczą. Łączyło się to z uwłaszczeniem chłopów, zniesieniem podziału stanowego i organizacją gminy administracyjnej, stanowiącej podstawową komórkę nowożytnego państwa. Zaborcy nie nawiązywali do wcześniejszych poczynań samorządu czasu Księstwa Warszawskiego ani Staszycowskiej koncepcji powiązania gminy z instytucją społeczno-gospodarczą czy też Lelewelowskiej idei gminowładztwa. W zaborze pruskim po kilkakrotnych zmianach ostatecznie wprowadzona została w 1856 r. ustawa o ustroju gminy, w zaborze austriackim w 1862 r. powołano samorząd terytorialny w gminach, a w rosyjskim zrobiono to w 1864 r., nazywając gminę „gminą samorządową”.

Z faktu wcześniejszego wydania ustawy o reformie gminnej w zabo-

rze pruskim nic nie wynikało dla powstania samorządu. W tym względzie Prusy nie uczyniły nic, a zreformowaną w 1856 r. gminę nazwano „polityczną”, odbierając ludności wiejskiej prawo udziału w zarządzie gmin. Gmina „polityczna” była krokiem wstecz w stosunku do gminy z I połowy XIX w. Wymownie ocenił tę sytuację lekarz śląski J. Schlockowa pisząc, że miejscowy chłop polski był w zaborze pruskim w sprawach publicznych w sytuacji „amerykańskiego Murzyna”.

Najszerzy samorząd otrzymała Galicja. Był on jednocześnie najslabszym ogniwem w mechanizmie wewnętrznego zarządu państwem. Gmina jednowioskowa nie stwarzała możliwości ani finansowych, ani kadrowych rozwinięcia działalności samorządowej. Podlegała ona zwierzchnictwu organów państwowych, wykonując zadania poruczone. Niezaprzeczalnym plusem w zaborze austriackim było powoływanie z wyborów gromadzkich rady, reprezentującej czynnik społeczny.

Została tego pozbawiona reformowana gmina w zaborze rosyjskim, nazwana „samorządową”. W istocie była administracyjna, wykonywała zadania poruczone przez organa władzy państwowej, w minimalnym stopniu zadania własne.

Znane są krytyczne oceny gmin, a zwłaszcza samorządu stworzonego przez zaborców. Były też opinie łagodniejsze, wiążące brak samorządności w gminach wiejskich z niedostatecznym wykorzystaniem ustaw, co mogło odnosić się do dwóch zaborów: rosyjskiego i austriackiego. Na przeszkodzie realizacji tych ustaw stała bowiem polityka rządów zaborczych i nieprzygotowanie społeczności wiejskiej, powodowane brakiem oświaty oraz rozumienia roli samorządu. „Nie korzystaliśmy z tego do czego mieliśmy prawo, nie robiliśmy tego co było naszym obowiązkiem” — pisano po latach doświadczeń, w czasie ujednoczenia prawa o samorządzie w gminach wiejskich i likwidowania jego pozostałości po zaborach. Nie jest moim celem wskazywanie na uzdrawianie samorządu wiejskiego powstałego z inspiracji i potrzeb państwa nowożytnego. Literatura jest w tym przedmiocie spora i wyjaśnia wiele racji państwa w kształtowaniu samorządu wiejskiego, uważanego od jego narodzin za organ pomocniczy w zarządzaniu. Samorząd ten, zwany terytorialnym, był związany z gminą, na jego czele stał wójt wybierany przez mieszkańców, zatwierdzany przez nadrzędny organ państwa. W gminach zbiorowych, wielowioskowych, wójt miał pomocników i zastępców w osobach sołtysów, również wybieranych i zatwierdzanych decyzją organów administracji państwowej. Kompetencje samorządowe zarówno wójta, jak też sołtysów były żadne. Byli oni wykonawcami zadań zleconych przez czynniki rządowe, podporządkowanymi zwierzchnictwu państwa. Załączkową formą samorządu w gminie wiejskiej były natomiast zebrania ogólne mieszkańców gmin i gromad oraz powoływane rady. Z racji

nierozgraniczonych funkcji pełnionych na potrzeby państwa, zleconych przez organa administracji państwowej oraz należących przede wszystkim do samorządu zadań lokalnych społeczności wiejskich, zacierał się charakter i rola podstawowych organów samorządu, powodując deformację w kształtowaniu czynnika społecznego albo wręcz prowadząc do jego zaniku.

Ogólne zebrania gminy, zwanej samorządową, w zaborze rosyjskim są wymownym tego przykładem. One też pierwsze znalazły się w ogniu krytyki, gdy idea samorządu zaczęła docierać do świadomości społecznie rozbudzonych członków gmin wiejskich. Pod pozytywistycznym hasłem „pracy u podstaw” przekształcano wiecowy charakter zebrań ogólnych w gminach w organ uchwałodawczy z kompetencjami nadzorowania wykonania uchwał, powołując delegatów do wykonywania tych właśnie zadań. Pozorowanej formie samorządu nadawano treść konkretnych działań w imię zaspokojenia wspólnych potrzeb lokalnych.

W nurcie przekształcania gminy administracyjnej, wyposażonej mocą ustaw rządowych w pozorne formy organów samorządowych, przypomniano o radach, jako podstawowym czynnikiem wszelkiej samorządności. Z nimi wiązano prezentację czynnika społecznego, rozbudzającego aktywność społeczną i wolę działania dla zaspokajania potrzeb lokalnych. Na tworzenie rad w gminach władze carskie nie zezwalały jednak do ostatnich dni swego panowania na ziemiach polskich. Brak ten został uzupełniony w gminach zaboru rosyjskiego dopiero pod koniec okupacji austriacko-pruskiej, a ustawa o radach gminnych stała się jednym z pierwszych aktów prawnych odradzającego się w 1918 r. państwa polskiego.

Oznaczało to, że struktura organizacji samorządu w gminach wiejskich na tym etapie osiągnęła kształt pozwalający na zharmonizowanie dwóch podstawowych dla samorządności czynników: państwowego ze społecznym. Był to najtrudniejszy, a zarazem w moim rozumieniu najistotniejszy problem, powstały przy narodzinach samorządności na ziemiach polskich.

Instytut Historii  
Uniwersytetu Łódzkiego

*Helena Brodowska-Kubicz*

#### A L'ORIGINE DU GOUVERNEMENT LOCAL PAYSAN

En parlant de la naissance du gouvernement local à la campagne dans sa nouvelle forme il faut mentionner qu'elle était liée à la disparition du principe

patrimonial dans l'administration locale (introduction du facteur étatique). Il faut également dire qu'il y avait trois traditions du processus en question.

La première c'est la période des réformes de la commune campagnarde à l'époque du Duché de Varsovie ou l'on observait les débuts du gouvernement local se basant sur la loi napoléonienne. On attribuait aux habitants de la commune trois lois qui contribuaient à la naissance du gouvernement local et notamment: le droit de vote aux assemblées communales, la création des conseils et la participation aux assemblées générales. „L'équipement" des communes en conseils, bien qu'ils aient eu les compétences limitées et qu'ils aient été pratiquement absents à la campagne, signifiait un vrai progrès. Ce droit précédait tout de même la création des organismes du gouvernement local indépendamment des autorités étatiques. Les organes en question auraient été élus au cours des assemblées générales. Cela entraînait aussi un problème bien difficile à résoudre et notamment l'harmonie des facteurs étatiques et sociaux.

La deuxième tradition c'est la réforme de Stanislas Staszic introduite dans ses biens de Hrubieszów. Dans la conception de Staszic le gouvernement local aurait dû se baser sur les facteurs sociaux sous forme de conseil avec les commissions relatives aux missions spécifiques. Les paysans par leurs délégués et le Conseil économique auraient gouverné la totalité des problèmes de l'Association.

La troisième tradition remonte aux modèles imposés par les envahisseurs et leurs lois relatives à la structure dominiale. Les états en question ne prirent pas en considération les actions du gouvernement local à l'époque du Duché de Varsovie, ils n'adhèrent pas plus à la conception de Staszic de lier la commune à l'institution sociale et économique. La commune dépendait donc avant tout des organes étatiques qui chargeaient les communes des missions spécifiques.